

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Bundestages:

Öffentliche Anhörung „Menschenrechte und Handelspolitik“ am 30. September 2015

Schriftliche Stellungnahme von Sven Hilbig, Referent für Welthandel und Globale
Umweltpolitik, Brot für die Welt

Menschenrechte und Handelspolitik: allgemeine Fragen

1. Wodurch zeichnet sich eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene aus und wie weit sind wir von ihrer Verwirklichung entfernt? (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN)

Eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik bedeutet in erster Linie, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten durch ihre Handels- und Investitionsabkommen dafür Sorge tragen, die von ihnen anerkannten Menschenrechtsverpflichtungen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Diese Verpflichtungen ergeben sich sowohl aus EU-Verträgen als auch aus Abkommen und den Leitprinzipien der Vereinten Nationen.

Seit dem Lissabon-Vertrag (2009) fallen sowohl die Handels-, als auch die Investitionspolitik in die Zuständigkeit der EU. Eine menschenrechtskonforme Handelspolitik der EU-Mitgliedstaaten muss sich dementsprechend in erster Linie an den Anforderungen messen lassen, welche die EU-Verträge an die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stellt. Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten der EU völkerrechtliche Verpflichtungen, da alle 28 Mitgliedstaaten den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sowie andere Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen ratifiziert haben. Eine weitere Verpflichtung folgt aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2011).

In den vergangenen Jahrzehnten hat die Europäische Union verschiedene Instrumente und Verfahren entwickelt, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen in der Handelspolitik mehr Geltung zu verschaffen. Es war das Europäische Parlament, welches den ersten Anstoß dazu gab, die Menschenrechte zum festen Bestandteil der europäischen Außenwirtschaftspolitik zu machen. Bereits zu Beginn der 1980er Jahre forderten die Parlamentarier die Europäische Kommission auf, eine Menschenrechtsklausel in Abkommen mit Drittstaaten aufzunehmen, um damit die wirtschaftlichen Beziehungen unter eine menschenrechtliche Konditionalität zu stellen.

In den 1990er Jahren entwickelte die EU zur Förderung der Menschenrechte eine eigene Strategie und verschiedene Instrumentarien. Im Mittelpunkt der europäischen Menschenrechtspolitik im Rahmen der Handelspolitik steht die Verankerung einer Menschenrechtsklausel in bilateralen Abkommen sowie die Verwendung von Menschenrechtskriterien im Allgemeinen Präferenzsystem (APS).

Inzwischen ist die Förderung der Menschenrechte eines der erklärten Ziele der EU-Handelspolitik. Der Lissabon-Vertrag, 2009, markierte dabei eine Zäsur, indem er den Außenbeziehungen der EU konkrete Menschenrechtsverpflichtungen hinzufügt. Der Lissabon-Vertrag erklärte die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (EU-Charta) zu Primärrecht und sieht den Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vor.

Die menschenrechtlichen Anforderungen des Lissabon-Vertrages ergeben sich aus Artikel 3 Absatz 5 und Artikel 21. Ein Blick auf die beiden Artikel zeigt die Vielschichtigkeit des menschenrechtlichen Regelwerkes. Zunächst legt Art. 3 Abs. 5 EUV fest, dass die Union „in ihren Beziehungen zur übrigen Welt ihre Werte und Interessen schützt und fördert“. Diese Werte sind laut Art. 2 Satz 1 EUV „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.“ Mit anderen Worten: Art. 3 Abs. 5 verpflichtet die EU dazu, ihre Werte zu schützen und zu fördern.

Darüber hinaus stellt dieser Artikel klar, dass die EU einen „Beitrag leisten soll“ zu „Frieden, Sicherheit, globaler nachhaltiger Entwicklung, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, zu freiem und gerechtem Handel, zur Beseitigung der Armut und zum Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.“

Unterstützt wird Art. 3 Abs. 5 EUV von Art. 21 EUV. Art. 21 Abs. 1 besagt, dass die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Abs. 1).

In Abs. 2 von Art. 21 werden weitere Verpflichtungen hinzugefügt: Die Union legt die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um, erstens, ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren. Zweitens, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern.

Trotz dieser umfangreichen Verpflichtungen, welche die EU sich in ihren Verträgen selbst auferlegt hat, lässt die Umsetzung einer menschenrechtsgeliteten Handelspolitik in die Praxis zu wünschen übrig. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Zwei Hauptursachen sollen an dieser Stelle genannt werden. Sie werden an anderer Stelle weiter ausgeführt. Erstens: Die zur Verfügung stehenden Instrumente, insbesondere die Menschenrechtsklausel, sind reformbedürftig, da sie in der Vergangenheit keine wirkliche Effektivität entfalten konnten. (Näheres hierzu bei der Beantwortung der Fragen zur Menschenrechtsklausel.) Zweitens, der Realitätscheck zeigt: Kommt es in der Praxis zu Zielkonflikten zwischen den Werten der EU,

einerseits, und ihren wirtschaftlichen Interessen, andererseits, wird letzteren eindeutig Vorrang eingeräumt (siehe Antwort zur Frage: Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU-Ebene sichergestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik, menschenrechtlich kohärent verhält?).

2. Für Unternehmen, die sich u.a. an den „OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen“ orientieren, ist die Respektierung der Menschenrechte weitgehend moralische Verpflichtung. Wird die Schaffung obligatorischer Regelungen für Unternehmen die Achtung der Menschenrechte voranbringen und welche möglichen Implikationen sehen Sie für die Menschen in den Drittstaaten und für die dort tätigen Unternehmen? Besteht dabei die Gefahr, die betreffenden Staaten wiederum aus ihrer Pflicht zum Schutz der Menschenrechte zu entlassen? (CDU/CSU)

Die Schaffung verbindlicher Regelungen für Unternehmen, die Menschenrechte (auch) in Drittstaaten zu respektieren ist notwendig. Die Notwendigkeit einer verbindlichen Regelung gründet sich auf dem Umstand, dass eine juristische Ahndung von Menschenrechtsverletzungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern (den sog. Gaststaaten) in der Regel daran scheitert, dass die staatlichen Institutionen in den Drittstaaten nicht in der Lage oder willens sind, die Menschenrechtsverletzungen, an denen ausländische Unternehmen beteiligt sind, rechtlich aufzuarbeiten.

Eine Haftbarmachung der Unternehmen in ihren Heimatstaaten, also den Staaten, wo das Mutterunternehmen ihren Sitz hat, ist ebenfalls kaum möglich, wie u. a. die von Brot für die Welt, dem ECCHR und Misereor im vergangenen Jahr herausgegebene Studie „Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen“ eindrücklich belegt. In Deutschland scheitert eine Geltendmachung von Rechtsansprüchen vor allem an zahlreichen rechtlichen Hindernissen, von denen im Folgenden zwei hervorgehoben werden sollen:

- Keine klaren Haftungsregelungen für Tochterunternehmen und Zulieferbetriebe

Eines der grundlegenden Rechtsprinzipien des deutschen Gesellschaftsrechts ist das sog. Trennungsprinzip, wonach getrennte Rechtspersonlichkeiten wie Mutter- und Tochtergesellschaften jeweils nur für eigene Rechtsverstöße haften. Daher haftet ein Mutterunternehmen auch grundsätzlich nicht für Verbindlichkeiten des Tochterunternehmens, selbst wenn es 100 Prozent der Anteile der Tochter hält. Eine Haftbarmachung eines Unternehmens für Rechtsverstöße von Zulieferbetrieben ist demnach ebenfalls nicht möglich.

- Kein Unternehmensstrafrecht

In Deutschland sind Unternehmen als solche nicht strafbar und können allenfalls für bestimmte Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeldverfahren belegt werden.

Dies ist unbefriedigend, wie die genannte Studie zeigt. Selbst wenn einzelnen Managern eines Unternehmens eine eigene strafrechtliche Verantwortung zugesprochen werden kann, gehen diese individuellen Verfehlungen doch auf eine Unternehmenspolitik zurück und zeigen ein Versagen der Unternehmensorganisation insgesamt. Dem Mischstand, dass

unternehmensinterne Strukturen zur Beteiligung des Mitarbeiters an Menschenrechtsverletzungen beigetragen haben, kann aber strafrechtlich nicht entsprechend Rechnung getragen werden, wenn das Unternehmen als solches nicht belangt werden kann.

(Eine ausführliche Erörterung der rechtlichen Hindernisse in Deutschland sowie weitere Informationen zu dieser Problematik finden sich in der Studie „Unternehmen zur Verantwortung ziehen. Erfahrungen aus transnationalen Menschenrechtsklagen“, Brot für die Welt, ECCHR, Misereor, 2014)

Eine verbindliche Regelung von Menschenrechtsverletzungen für Unternehmen wäre ein wichtiger Beitrag, um die bestehende Menschenrechtslücke zu verringern. Die Gefahr, Drittstaaten könnten eine solche Regelung zum Anlass nehmen, sich aus ihren eigenen Verpflichtungen zu entlasten besteht hingegen nicht. Schließlich sind Staaten, und nicht Unternehmen, Völkerrechtssubjekte. Damit sind und bleiben Staaten die ersten Adressaten völkerrechtlicher Verpflichtungen. Ihnen obliegt es, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Zu der Schutzpflicht gehört es auch, Maßnahmen zu ergreifen, um die Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Unternehmen zu bewahren. Die Einrichtung von verbindlichen Regelungen für Unternehmen wäre somit keine Schwächung der staatlichen Verpflichtungen, sondern vielmehr eine notwendige komplementäre Ergänzung.

3. Über welche Instrumente und Verfahren wird auf deutscher und EU-Ebene sichergestellt, dass sich die Handelspolitik zu anderen Politikfeldern, wie z.B. zur Außen-, Entwicklungs- und Innenpolitik, menschenrechtlich kohärent verhält? (SPD)

Der EU-Vertrag verpflichtet die Europäische Union in Artikel 21 ausdrücklich zur menschenrechtlichen Kohärenz in ihrer Außen- und Handelspolitik. Art. 21 Abs. 1 besagt, dass die Union sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten lässt, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. (Abs. 1).

Abs. 2 von Art. 21 fügt weitere Verpflichtungen hinzu. Demnach legt die Union die gemeinsame Politik sowie Maßnahmen fest, führt diese durch und setzt sich für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um, erstens, ihre Werte, ihre grundlegenden Interessen, ihre Sicherheit, ihre Unabhängigkeit und ihre Unversehrtheit zu wahren. Zweitens, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern. Laut Art. 21 muss die

EU also den Grundsätzen folgen, welche „Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts [...] festigen und fördern“.

Die Instrumente und Verfahren mit denen die EU diese Verpflichtungen umzusetzen versucht, sind allerdings nur von begrenzter Wirksamkeit. So können die Zollerleichterungen, welche die EU Entwicklungsländern unter dem Allgemeinen Präferenzsystem (APS) gewährt, vorübergehend ausgesetzt werden, wenn es auf Seiten der Begünstigten zu „ernsthaften und systematischen Verletzungen“ verschiedener internationaler Menschenrechtsverträge kommt. Doch ist es bisher nur in Ausnahmefällen zu einer Aussetzung von APS-Präferenzen gekommen (zum Beispiel gegen Burma, Weißrussland und Sri Lanka). Die seltene Anwendung liegt unter anderem daran, dass klare Kriterien fehlen, um eine Verletzung internationaler Normen festzustellen. Dies führt dazu, dass andere Länder, in denen die Menschenrechte ebenfalls schwerwiegend verletzt werden (etwa Kolumbien oder Honduras), von Handelssanktionen verschont bleiben.

Bei Freihandelsabkommen sieht die EU zudem das Instrument der Menschenrechtsklausel vor. Die Menschenrechtsklausel fügte die EU als ein „wesentliches Element“ seit Anfang der 1990er Jahre in bilaterale Abkommen ein (Näheres weiter unten). Diese erlaubt jeder Vertragspartei die Ergreifung „angemessener Maßnahmen“ einschließlich der Aussetzung des Vertrags, falls die andere Partei gegen Menschenrechte oder demokratische Prinzipien verstößt. Wichtige Defizite sind aber, dass die Klausel weder in alle Handelsabkommen integriert wird, noch jene Verstöße effektiv erfasst, die auf Bestimmungen des Freihandelsabkommens selbst zurückzuführen sind.

Darüber hinaus sieht die wirksame Umsetzung der menschenrechtlichen Kohärenz sich mit dem grundlegenden Problem konfrontiert, dass die EU Kommission in der Regel ihre Handelspolitik nicht den übergeordneten Zielen, wie Menschenrechte und Entwicklungspolitik, unterordnet. Vielmehr unterstellt die EU einen grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen Freihandel und menschlicher Entwicklung. „Offener Handel ist ein Schlüsselinstrument erfolgreicher Wachstums- und Entwicklungsstrategien“, schreibt die EU-Kommission in ihrer Mitteilung zu Handel, Wachstum und Entwicklung. „Die Integration von Entwicklungsländern in die Weltwirtschaft“, so ein weiteres EU-Dokument, „trägt zweifellos zur Beseitigung der Armut und zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen bei“. Solange aber die für Handelsfragen zuständigen Institutionen (EU Kommission und die Generaldirektion Handel) nicht erkennen, dass eine Liberalisierung von Handelsbeziehungen und die Öffnung von Märkten die Menschenrechtslage in Drittstaaten gefährden und verletzen kann, besteht nur wenig Hoffnung, die europäische Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich kohärent auszugestalten, wie es der EU-Vertrag fordert.

4. Welche Instrumente und Maßnahmen zur Verwirklichung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik sind neben Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und Allgemeinem Präferenzsystem geeignet, um durch verstärkten Handel entstehende positive bzw. negative Auswirkungen in den Partnerländern zu befördern bzw. zu vermeiden? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Aus den bereits genannten Gründen ist es wichtig, die bisher bestehenden Instrumente und Verfahren zur Gestaltung einer menschenrechtsgeleiteten Handelspolitik zu erweitern und auszubauen. Hierzu gehören u. a. die beiden folgenden Empfehlungen, die unter anderem auch von dem Völkerrechtler Lorand Bartels mit unterstützt werden (L. Bartels „Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union“):

Stärkung der Zivilgesellschaft

Eine wichtige Maßnahme zur Verwirklichung menschenrechtsgeleiteter Handelspolitik wäre die Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft. Die Zivilgesellschaft sollte zukünftig stärker bei der Frage nach den Auswirkungen von Handelsabkommen einbezogen werden. Erste Ansätze hierzu gibt es bereits. Sie reichen von der Partizipation in einem speziellen Beratungsorgan, über die Beteiligung an Treffen von bestimmten internen Beratungsgruppen bis zu individuellen Zusammenkünften von bestimmten Organisationen der Zivilgesellschaft in gemeinsamen Beratungsgremien.

Lorand Bartels schlägt vor, dass die EU, angelehnt an das EU-Cariforum-Abkommen, grundsätzlich einen Beratenden Ausschuss einrichtet, der den Status eines eigenen Organs des Abkommens und zudem einen direkten Zugang zum Gemeinsamen Rat hat. Der Beratende Ausschuss ist/wäre berechtigt, dem Gemeinsamen Rat auf eigene Initiative Empfehlungen zukommen zu lassen. Zusätzlich erhält der Beratende Ausschuss Berichte der Expertenausschüsse, welche mit der Lösung von Konflikten bezüglich der Implementierung der Arbeits- und Umweltverpflichtungen beauftragt wurden. Das Mandat des Beratenden Ausschusses umfasst weiterhin die Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit und erstreckt „[...] sich auf alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte der Beziehungen zwischen [den Parteien], die sich bei der Durchführung dieses Abkommens ergeben.“

Der bereits gute Ansatz des EU-Cariforum-Modells sollte allerdings dahingehend geschärft werden, dass das Mandat eine klare Bezugnahme zu den Menschenrechten herstellt.

Einrichtung eines Beschwerdemechanismus

Gegenwärtig ist es für die Zivilgesellschaft in der EU nicht möglich, sich über Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit einem Handelsabkommen zu beschweren. Vor dem Hintergrund, dass die EU zu menschenrechtlicher Kohärenz verpflichtet ist, sollte sie auch die notwendigen effektiven Instrumente und Verfahren schaffen, die geeignet sind, Zielkonflikte zwischen Handelsliberalisierung und Schutz von Menschenrechten - zugunsten der Menschenrechte - zu lösen.

Ansätze für einen solchen Beschwerdemechanismus gibt es bereits. In verschiedenen Bereichen von wirtschaftlichen Angelegenheiten sind Beschwerdemöglichkeiten für Individuen anerkannt, wie zum Beispiel unter der Trade Barriers Regulation

(Handelshemmnisverordnung) als auch in den Bereichen Antidumping und Ausgleichsabgaben. In diesen Bereichen wurden Mechanismen entwickelt, wonach industrielle Vereinigungen und Unternehmen Beschwerden vor die Europäische Kommission bringen können, die ihrerseits dann rechtliche Schritte unternehmen kann.

Handels- und Investitionsabkommen – menschenrechtliche Nutzen und Risiken

1. Die Staaten sollten sicherstellen, dass sie sich nach den Bedingungen getroffener Vereinbarungen ausreichenden politischen und regulatorischen Handlungsspielraum zum Schutz der Menschenrechte erhalten und gleichzeitig den Investoren den gebotenen Schutz gewähren. Bedarf es neuer Maßnahmen, um beide Ziele bestmöglich umsetzen zu können? (CDU/CSU)

Es besteht in der Regel ein Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutz. Einerseits sind Investitionen schutzwürdig, insofern sie Eigentum vor willkürlichen Eingriffen schützen. Andererseits gibt es immer wieder Fälle, in denen der Menschenrechtsschutz Einschränkungen unterliegt, die durch die Geltendmachung von Investitionsrechten entstehen.

Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Fall „Deutschland gegen die Sawhoyamaxa“: Rund 100 Familien der indigenen Sawhoyamaxa in Paraguay kämpfen seit über zwei Jahrzehnten um die Rückgabe ihres angestammten Landes, das ihnen bereits Ende des 19. Jahrhunderts unrechtmäßig geraubt wurde. Dieses befindet sich heute im Besitz des deutschen Staatsbürgers Heribert Roedel. Der paraguayische Senat lehnte im Jahr 2000 die Enteignung und Übertragung an die Sawhoyamaxa ab mit der Begründung, dass der Investitionsförderungs- und Investitionsschutzvertrag zwischen Deutschland und Paraguay dies verhindere. Dabei ignorierten die Senatoren jedoch, dass das bilaterale Investitionsschutzabkommen (kurz: BIT) Enteignungen im öffentlichen Interesse bei Zahlung einer Entschädigung erlauben würde. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte gab den Indigenen 2006 recht und verurteilte Paraguay zur Rückgabe des Landes an die Indigenen. Dies ist jedoch bis heute nicht erfolgt. Deutschland weigert sich derweil, in einer offiziellen Note klarzustellen, dass das BIT einer Enteignung im öffentlichen Interesse nicht entgegensteht. Dieser Fall zeigt, wie ein BIT instrumentalisiert werden kann, um die Erfüllung menschenrechtlicher Verpflichtungen zu verhindern. („Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“, Brot für die Welt, Aktuell 41, Juni 2014)

Das Spannungsverhältnis hat sich in den vergangenen 20 Jahren zu Lasten der Menschenrechte verschlechtert. Grund hierfür ist die Ausweitung des materiellen Rechtsschutzes von Investoren im Rahmen von bilateralen Investitionsschutzabkommen. Ursprünglich dienten die BITs vornehmlich dem Schutz von Investitionen gegen (klassische) Enteignungen, die seit den 1950er Jahren periodisch in Entwicklungsländern stattfanden (beispielsweise die Verstaatlichungen der Ölindustrie im Iran, der Kupferminen in Chile oder der Zuckerplantagen in Kuba). Entwicklungsländer betrachteten es seinerzeit häufig als ihr souveränes Recht, im öffentlichen Interesse Verstaatlichungen ausländischen Besitzes vorzunehmen. Westliche Industrieländer pochten dagegen auf verbindlichen

Investitionsschutz und sofortige angemessene Entschädigungen im Fall einer Enteignung. Die Antwort der Industrieländer auf die Nationalisierungswellen waren die BITs.

Seit den 1990er Jahren hat sich der materielle Schutzzumfang von BITs stark erweitert. So verwenden inzwischen zahlreiche BITs einen weit auslegbaren Investitionsbegriff, der alle Arten von Vermögensübertragungen erfasst, also nicht nur den Kauf von Grundstücken oder Unternehmensanteilen, sondern auch den Erwerb von Wertpapieren, Patenten, Konzessionen oder Lizenzen. Darüber hinaus verwenden viele BITs den sehr weit auslegbaren Begriff „indirekter Enteignung“, den Schiedsgerichte schon zum Anlass nahmen, legitime staatliche Maßnahmen als Verstoß zu werten, etwa die Verweigerung einer Betriebsgenehmigung für eine Sondermülldeponie in Mexiko. Das ebenfalls sehr unpräzise Gebot der „gerechten und billigen Behandlung“ interpretierten manche Tribunale als Recht von Investoren auf ein „stabiles und vorhersehbares Geschäftsumfeld“. Damit können demokratisch beschlossene Gesetzesänderungen einen potenziellen Verstoß gegen ein BIT darstellen.

Brot für die Welt sieht daher die Notwendigkeit einer umfassenden Reform des Investitionsschutzes. Die konkreten Forderungen werden im Rahmen der folgenden Frage beantwortet.

2. Können Handels- und Investitionsschutzabkommen die staatlichen Spielräume zur Umsetzung der Menschenrechte einschränken? Wenn ja, wie kann dies vermieden werden? (SPD)

Handels- und Investitionsschutzabkommen können staatliche Spielräume einschränken, wie zahlreiche Beispiele aus der Vergangenheit zeigen. Zur Illustration können unter anderem die beiden folgenden Investitionsstreitigkeiten herangezogen werden:

Suez gegen Argentinien

Um die schwere Wirtschaftskrise von 2001/2002 zu bekämpfen, ergriff die Regierung Argentiniens mehrere Maßnahmen. Beispielsweise fro sie die Preise für Dienstleistungen wie Strom, Gas und Wasser ein. Dagegen klagten ausländische Konzerne, darunter der französische Wasserversorger Suez, der 1993 mit einem größeren Konsortium die Konzession für die Wasserversorgung und -entsorgung von Buenos Aires erhalten hatte. In seiner 2003 vor einem ICSID-Tribunal vorgebrachten Klage bezeichnete das Konsortium die Preiskontrollen als eine Verletzung der „gerechten und billigen Behandlung“, was das Schiedsgericht in seinem Urteil 2010 auch bestätigte. Die Entscheidung über die Höhe der Entschädigung steht allerdings noch aus. Suez gab an, dass die Gruppe 1,2 Milliarden Euro fordere. Dieses Urteil verdeutlicht, dass selbst Regierungsmaßnahmen, die in Notsituationen eine öffentliche Grundversorgung sicherstellen, Anlass für eine Klage sein können.

Italienische Investoren gegen Südafrika

Im Jahr 2006 initiierten italienische Investoren ein Schiedsverfahren gegen Südafrika beim ICSID. Die Italiener betrieben über eine luxemburgische Holdinggesellschaft ein Bergbauunternehmen in Südafrika und klagten gegen das 2004 verabschiedete Bergbaugesetz, das eine Neuzuteilung aller Abbaulizenzen vorsah. Zu den neuen Konditionen gehörten auch Kriterien des „Black Economic Empowerment“, die den Eigentumsanteil „historisch benachteiligter Südafrikaner“ an der Ausbeutung der Bodenschätze auf 26 Prozent erhöhen sollten. Vor dem Schiedstribunal machten die Italiener geltend, dass diese Änderungen einer Enteignung gleichkämen und das Billigkeitsgebot verletzen. Anfang 2010 stimmten die Streitparteien einem außergerichtlichen Vergleich zu. Südafrika verzichtete dabei auf die Auflage, die die Italiener gezwungen hätte, 26 Prozent ihrer Unternehmensanteile an Südafrikaner zu verkaufen. Hier zeigt sich, dass nicht erst ein Schiedsspruch, sondern bereits ein außergerichtlicher Vergleich staatliche Maßnahmen verhindern kann.

(Beide Fälle aus: „Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“, Brot für die Welt, Aktuell 41, Juni 2014)

Um den gegenwärtigen Investitionsschutz mit den Anforderungen der Menschenrechte in Einklang zu bringen, werden verschiedene Reformmöglichkeiten diskutiert. In einem ersten Schritt könnten die BITs dahingehend geändert werden, dass sie, in der Präambel oder den Zielbestimmungen, ausdrücklich einen Bezug zu den Menschenrechten, wie z. B. der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte, herstellen. Ob und inwieweit sich Schiedsgerichte davon leiten lassen, ist aber schwerlich einzuschätzen.

Andere Vorschläge zielen darauf, den Schutzstandard in den BITs so zu präzisieren, dass genuin regulative Maßnahmen des Staates erst gar nicht als Verstoß gegen das Abkommen angesehen werden dürfen. Dies wäre vor allem notwendig für die sehr weit gefassten Begriffe wie „billige und gerechte Behandlung“ oder „indirekte Enteignung“. Auch bei diesem Vorschlag stellt sich die Frage, nach seiner Praxistauglichkeit.

Brot für die Welt hat in seiner im vergangenen Jahr veröffentlichten Publikation „Internationale Investitionspolitik und Entwicklung“ umfassendere Reformen gefordert: „Die EU und ihre Mitgliedsstaaten sollten es Entwicklungsländern erleichtern, europäische Investoren gemeinwohlorientierten Auflagen zu unterwerfen. Die lange vernachlässigten Pflichten privater Investoren müssen den gleichen Stellenwert erhalten wie deren Rechte. Vor allem sollten sich Deutschland und die EU für die Überwindung der verbreiteten Intransparenz der Investitionsverhandlungen einsetzen. Nicht nur Unternehmen, sondern alle potenziell betroffenen Gruppen müssen in der Investitionspolitik Gehör finden. Eine größere Transparenz könnte dazu beitragen, illegitime Investorenforderungen schon im Voraus auszuschließen. Geheimverhandlungen über öffentliche Belange hingegen schwächen die Demokratie in Nord und Süd.“

Die Umgehung nationaler Gerichtsbarkeit durch die Anrufung intransparenter Schiedstribunale behindert den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen, besonders in Entwicklungsländern. Die überproportional hohen Kosten dieser Verfahren sowie die hohen Entschädigungszahlungen bergen das Risiko der Überschuldung und des Verzichts auf notwendige staatliche Regulierungen. Es wäre daher besser, bei Streitfällen Alternativen den

Vorzug zu geben. So erscheint es ratsam, den nationalen Rechtsweg auszuschöpfen und unter Umständen transparente zwischenstaatliche Schlichtungen anzustreben.

In Staaten mit einem funktionierenden Rechtsschutzsystem ist es weder erforderlich noch sinnvoll, Unternehmen durch Investor-Staat-Schiedsverfahren eine zusätzliche Klagemöglichkeit zu verschaffen. Im Sinne der Subsidiarität sollten Investitionsschutzverträge so umgestaltet werden, dass ihre Streitbeilegungsvorschriften das innerstaatliche Recht bloß ergänzen. Ein Investor dürfte demnach Schiedsgerichte nur noch anrufen, wenn die innerstaatlichen Gerichte sich als unfähig oder unwillig erweisen.

Aufgrund der Kompetenzverlagerung auf die EU und der angestrebten Harmonisierung der europäischen Investitionspolitik bietet sich die Gelegenheit für eine Reform. Bevor man neue Handels- und Investitionsabkommen wie das TTIP vereinbart, gilt es die gemeinschaftliche Investitionspolitik neu zu formulieren. Wir fordern, diese an umweltpolitische, entwicklungspolitische und menschenrechtliche Ziele zu koppeln.

3. Welche sozialen Menschenrechte welcher Bevölkerungsgruppen werden bei Handelsabkommen hauptsächlich verletzt? Welche Erfahrungen gibt es diesbezüglich z.B. nach 20 Jahren NAFTA oder anderen Handelsabkommen und sind ähnliche Menschenrechtsverletzungen bei TTIP zu erwarten? (DIE LINKE)

Die Gefährdung und Verletzung sozialer Menschenrechte durch Handelsabkommen und die Liberalisierung von Märkten ist bekannt und durch zahlreiche Studie, wie u. a. „Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarktes auf das Recht auf Nahrung“ (Brot für die Welt, 2007.), belegt.

Mit Blick auf die gegenwärtigen Verhandlungen über das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) sollen an dieser Stelle zwei Bereiche erläutert werden. Zum einen die Verletzung des Rechts auf Nahrung, zum anderen jene sozialen Verwerfungen, die regelmäßig mit dem Rohstoffabbau einhergehen.

Eine Gefährdung des Menschenrechts auf Nahrung kann durch Handelsabkommen dadurch entstehen, das Entwicklungs- und Schwellenländer dazu verpflichtet werden, ihre Einfuhrzölle auf landwirtschaftliche Güter zu reduzieren oder gar (für einen Teil der Produkte) ganz abzuschaffen. In dem 2013 abgeschlossenen Abkommen zwischen der EU und Peru/Kolumbien, verpflichteten sich die beiden Andenstaaten 90 Prozent ihrer (landwirtschaftlichen und anderen) Güter abzuschaffen. Insbesondere kleinbäuerliche Betriebe sind einer ungeschützten Konkurrenz von zum Teil hoch subventionierten Produkten aus der EU, wie etwa Milchpulver, nicht gewachsen. Erleichterte und subventionierte Einfuhren aus der EU können daher zu Einkommensverlusten bis hin zur Existenzgefährdung bei kolumbianischen und peruanischen Landwirten führen, von denen viele ohnehin bereits von Hunger und Armut getroffen oder bedroht sind.

Es ist befürchten, dass das TTIP-Abkommen die Ernährungssicherheit in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern weiter gefährdet. Bilaterale und regionale

Handelsabkommen können für nichtbeteiligte Länder vor allem dadurch von Nachteil sein, da sie an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Staaten verlieren, die sich innerhalb der neuen Freihandelszone Präferenzen, wie niedrige Zölle, zugestehen. Das heißt, der mit TTIP beabsichtigte Abbau von (Agrar)Zöllen zwischen den USA und der EU wird aller Wahrscheinlichkeit nach die bestehenden Zollpräferenzen, welche die EU bisher den ärmsten Entwicklungsländern einräumt, de facto aushöhlen, da die Handelsströme zu ihren Ungunsten umgelenkt werden. Möglicherweise importiert Europa dann Fischprodukte, Zitrusfrüchte oder Rindfleisch eher aus den USA als aus armen Ländern.

Ferner könnten im Agrarbereich durch Zollsenkungen, steigende Produktivität und in der Folge sinkenden Lebensmittelpreisen, innerhalb der transatlantischen Freihandelszone, bei gleich bleibender Überschussproduktion in den USA und der EU die Ernährungssicherheit von Millionen Kleinbauern und Fischern in den Entwicklungsländern noch weit mehr gefährdet werden als es schon heute der Fall ist. Denn es besteht die Gefahr, dass die durch TTIP preiswerteren landwirtschaftlichen (Export)Produkte Kleinbauern im globalen Süden von deren einheimischen Märkten verdrängen. Diese Verdrängungsprozesse drohen die Bemühungen um Armutsreduzierung zu untergraben.

Trotz der im Lissabon-Vertrag eingeforderten entwicklungspolitischen Kohärenz (Art. 208 ff.), spielten die potentiellen Auswirkungen von TTIP auf die Länder des globalen Südens bei den bisherigen Verhandlungsrunden überhaupt keine Rolle. Das TTIP-Abkommen läuft dadurch Gefahr, die entwicklungspolitischen Anstrengungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Armut in den Ländern des globalen Südens zu bekämpfen, zu unterminieren.

Menschenrechtsverletzungen aufgrund einer Ausweitung des Rohstoffabbaus: Zur Sicherstellung des Zugangs zu Rohstoffen fordert die EU seit langem von Staaten, die über große Rohstoffvorkommen verfügen, das Verbot von Ausfuhrzöllen auf natürliche Ressourcen wie Erz oder Kupfer, sowie die Liberalisierung von Investitionen und Stärkung von Investoren. In dem Handelsabkommen, welches die EU mit Peru und Kolumbien in 2013 geschlossen hat, wurde in den beiden Andenstaaten ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, den Bergbau auszubauen. Dabei sind bereits weit mehr als 40 Prozent der peruanischen Staatsfläche für den Rohstoffabbau konzessioniert. Und die Hälfte der Bergbau-Konzessionen befindet sich auf dem Land von indigenen und bäuerlichen Gemeinden. Zahlreiche Berichte von Brot für die Welt und anderen Organisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit sowie von Menschen- und Umweltrechtsorganisationen belegen die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Verwerfungen.

Der Rohstoffbereich wäre ein Thema par excellence, um im Rahmen der bei TTIP beabsichtigten ‚globalen Standardsetzung‘ weltweit bessere und verbindliche Umwelt- und Menschenrechtsstandards zu setzen. Die bekannten Verhandlungstexte zu TTIP lassen jedoch ein solches Bestreben vermissen. EU (und USA) geht es vielmehr darum, ihre einheimischen Industrien durch den „sicheren Import von günstigen“ natürlichen Rohstoffen abzusichern. Damit stehen die TTIP-Verhandlungen in der Tradition, wie sie in dem Strategiepapier „Global Europe: „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt“ (2006) und der 2008 veröffentlichten und 2011 überarbeiteten „Raw Materials Initiative“ der EU formuliert

wurden. Demnach dienen Handelsabkommen vornehmlich dazu, einen „unbeschränkten (in der Handelssprache:) „diskriminierungsfreien“ Zugang zu Rohstoffen und Energie“ sicherzustellen.

Die TTIP-Verhandlungen sollen dazu dienen, die dort getroffenen marktliberalen Regelungen langfristig zu globalen Regeln zu machen: In einem TTIP-Positionspapier der EU Kommission heißt es: „Disziplinen, die im transatlantischen Kontext vereinbart werden, können als Modell für nachfolgende Verhandlungen mit Drittländern dienen. Dies würde an andere Länder ein starkes Signal aussenden, dass der Handel mit Rohstoffen und Energie der Global Governance unterworfen werden kann und wird.“ Mit anderen Worten: Einigen sich EU und USA auch in TTIP auf ein strenges Verbot von Exportbeschränkungen bei Rohstoffen, definieren sie damit eine Norm, die Entwicklungsländer noch stärker unter Druck setzt. So könnten in zukünftigen bilateralen Abkommen Ausnahmeklauseln für die Erhebung von Exportsteuern noch restriktiver ausfallen oder im Extremfall ganz entfallen. Im Rahmen der WTO könnten EU und USA gemeinsam versuchen, eine restriktivere Auslegung der noch zugelassenen Exportsteuern durchzusetzen oder diese ganz zu ächten.

Was das EU-Positionspapier zu Rohstoffen im Rahmen der TTIP-Verhandlungen jedoch nicht erwähnt, ist die Durchsetzung von Menschenrechts-, Umwelt- und Sozialstandards bei der Ausbeutung von Rohstoffen, die EU- und US-Unternehmen im Ausland fördern oder von dort importieren. In Anbetracht der Tatsache, dass es gerade in den extraktiven Sektoren vieler Entwicklungsländer immer wieder zu erheblichen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen kommt und der gebetsmühlenartigen Behauptung, TTIP soll dazu dienen, Standards für einen fairen und nachhaltigen Handel zu setzen, ist dies eine eklatante Lücke. Gerade die Verpflichtung von Unternehmen, die verantwortungsvolle Beschaffung von Rohstoffen zu garantieren - im Sinne menschenrechtlicher due diligence -, wäre wichtiger Bestandteil einer menschenrechtlich und entwicklungspolitisch kohärenten Handelspolitik, wie sie Art. 21 und 208 ff des EU-Vertrags einfordern.

Wirksamkeit von Menschenrechtsklauseln

1. Teil der Überlegungen im Prozess des Nationalen Aktionsplanes „Wirtschaft und Menschenrechte“ zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien ist unter anderem eine mögliche Weiterentwicklung der Menschenrechtsklausel für Investitions- und Handelsabkommen. Mit der seit Beginn der 1990-er Jahre in EU-Handelsabkommen verwendeten Menschenrechtsklausel sind die Vertragsparteien verpflichtet, Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten. Inwiefern ist eine Weiterentwicklung vor diesem Hintergrund notwendig? (CDU/CSU)

Seit den frühen 1990er Jahren enthalten EU-Handelsabkommen Menschenrechtsklauseln. Diese ermächtigen eine der Vertragsparteien im Fall einer Verletzung eines „unverzichtbaren Elements“ der Menschenrechtsklausel, welche beide Vertragsparteien verpflichten Menschenrechte und demokratische Grundprinzipien zu achten, „geeignete Maßnahmen“ zu ergreifen. Die Menschenrechtsklausel legitimiert damit eine Sanktionierung menschenrechtswidrigen Handelns.

Mittlerweile sind Menschenrechtsklauseln in ungefähr 120 Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthalten. Der Wortlaut der Menschenrechtsklausel ist seit dem Beginn ihrer Verwendung einem stetigen Wandel unterworfen und variiert nach wie vor von Abkommen zu Abkommen. Im Abkommen von Cotonou ist die Klausel beispielsweise besonders umfangreich und als einzige mit einem eigenen internen Implementierungsmechanismus ausgestattet.

Bisher hat die EU die Menschenrechts- und Demokratieklause (fast) ausschließlich im Rahmen von Kooperationsabkommen mit wirtschaftlich unbedeutenden Entwicklungsländern angewandt. So wurden u. a. Staaten, die sich im Bürgerkrieg befanden (Sudan, Liberia, Somalia) oder die von Militärs (Togo, Gambia) oder zivilen Diktaturen (Zaire, Kenia) regiert wurden, die versprochenen Hilfsleistungen nicht mehr gewährt oder die eingeräumten Präferenzen zurückgenommen. Gegen Haiti (2001) wurde das bilaterale Abkommen ausgesetzt und gegen Simbabwe (2002) wurden Sanktionen verhängt – beide wegen der Verletzung demokratischer Prinzipien.

Die Klausel wird von der EU damit faktisch als politische Klausel und nicht als Menschenrechtsklausel verstanden. Darüber hinaus werden Menschenrechte nur sehr selten als Ursache für die Ergreifung von geeigneten Maßnahmen angeführt: Der Hauptauslöser ist meist die Verletzung von Demokratie- und Rechtsstaatlichkeitsprinzipien. Ihre einseitige Anwendungspraxis sowie die Tatsache, dass die Klausel nicht jene Verstöße effektiv erfasst, die auf Bestimmungen des Handelsabkommens selbst zurückzuführen sind, machen eine Reform der Klausel notwendig.

2. Welche Bedeutung für den Schutz der Menschenrechte in einem Drittland hat die in allen Handels- und Kooperationsabkommen der EU enthaltene Menschenrechtsklausel? Wie kann sie zu einem wirksameren Schutzinstrument ausgebaut werden? (SPD)

Die Menschenrechtsklausel ist grundsätzlich dazu geeignet ein wichtiges Instrument bei der Implementierung einer menschenrechtsgeliteten Handelspolitik zu werden. Der Umstand, dass die Menschenrechtsklausel diese Funktion in der Vergangenheit nicht erfüllte, sollte zum Anlass genommen werden, sie so zu reformieren, dass sie die in sie gesteckten Erwartungen erfüllt und sich zu einem effektiven Instrument entwickelt, um die Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich kohärenter auszugestalten.

In der vom Deutschen Institut für Menschenrechte und MISEREOR herausgegebenen Studie „Eine menschenrechtliche Modellklausel für völkerrechtliche Abkommen der EU“ schlägt der Völkerrechtler Lorand Bartels eine Reform der Klausel vor. Zu seinen wichtigsten Empfehlungen gehören:

- „eine Menschenrechts-Ausnahmeregelung in das Vertragswerk aufzunehmen, welche es einer Vertragspartei ermöglicht, gegebenenfalls ihre Vertragsverpflichtungen auszusetzen, um ihren Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen;
- ein permanentes Menschenrechtskomitee einzurichten, welches das Handeln der Vertragsparteien auf Menschenrechtskonformität überprüft;
- ein Mechanismus für periodische Human Rights Impact Assessments einzurichten;

- ein Mechanismus für zivilgesellschaftliche Beschwerden einzurichten, mit Hilfe dessen Untersuchungen der Europäischen Kommission hinsichtlich möglicher Menschenrechtsprobleme im Zuge der Vertragsumsetzung initiiert werden können.

3. Können Menschenrechtsklauseln in Abkommen überhaupt Menschenrechtsverletzungen verhindern oder wäre nicht vielmehr ein verbindlicher vorheriger „Menschenrechtscheck“ sinnvoll, um die Auswirkungen von Handelsabkommen auf die Bevölkerung abschätzen zu können und danach unter Einbeziehung der Bevölkerung (nach dem free, prior and informed consent) zu entscheiden? (DIE LINKE)

Die von Lorand Bartels vorgeschlagene Reform der Menschenrechtsklausel (s. Antwort zur vorherigen Frage) würde die Wirksamkeit der Klausel erheblich erhöhen. Nichtsdestotrotz ist auch eine reformierte Menschenrechtsklausel nur einer von mehreren notwendigen Ansatzpunkten, um die europäische Handelspolitik tatsächlich menschenrechtlich auszugestalten. Ein weiteres wichtiges Instrument ist die Einführung einer menschenrechtlichen Folgenabschätzung (Human Rights Impact Assessment, HRIA). Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Oliver De Schutter hat dazu Leitprinzipien entwickelt. Ein HRIA würde gewährleisten, dass bereits *vor* Verhandlungsbeginn und *vor* Abschluss des jeweiligen Handelsabkommens menschenrechtliche Folgenabschätzungen vorgenommen werden. Diese *ex ante* Prüfung soll es ermöglichen, bereits frühzeitig menschenrechtlich problematische Bestimmungen des Handelsabkommens zu erkennen, und sie aus dem Vertrag auszuschließen.

Die EU-Kommission überarbeitet zurzeit das Handbuch zur Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung (Trade Sustainability Impact Assessments, SIA). In dem Entwurf für das neue Handbuch sind zwar die Menschenrechte als ein Prüfkriterium aufgenommen worden, allerdings soll die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung weiterhin erst nach Verhandlungsbeginn einsetzen. Eine menschenrechtliche Folgenabschätzung kann aber nur dann wirksam den Verhandlungsprozess beeinflussen, wenn dessen Ergebnisse bereits *vor* dem Beginn der Verhandlungen vorliegen. Andernfalls steht zu befürchten, dass weiterhin den wirtschaftlichen Interessen Vorrang eingeräumt wird.

4. Wie lässt sich die Wirksamkeit bestehender Instrumente für eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik wie beispielsweise Menschenrechtsklauseln, Human Rights Impact Assessments und das Allgemeine Präferenzsystem bewerten bzw. durch welche gesetzlichen Schritte lässt sich ihre Wirksamkeit erhöhen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wie an anderer Stelle erörtert wurde, ist die Wirksamkeit der bestehenden Menschenrechtsinstrumente und –verfahren, sehr beschränkt. Das gegenwärtige Instrumentarium müsste, wie bereits ausgeführt, reformiert und erweitert werden. Schließlich setzt eine menschenrechtsgeleitete Handelspolitik aber auch einen

Bewusstseinswandel bei Institutionen voraus, die in erster Linie Handelsabkommen verhandeln: Der EU Kommission und der Generaldirektion Handel (s.o.)

Beschwerdemöglichkeit

1. Welche Bevölkerungsgruppen betreffen diese Menschenrechtsverletzungen hauptsächlich und welche Möglichkeiten haben die Gruppen aktuell, sich zu beschweren, Klage einzureichen und eine Entschädigung von staatlicher oder von privater Seite zu erwirken? (DIE LINKE)

Handelsabkommen zielen auf die Deregulierung, Liberalisierung der Handelsbeziehungen und Öffnung der betroffenen Märkte. Im Bereich der Landwirtschaft wirken sich die damit verbundenen Maßnahmen (wie z. B. die Reduzierung und Abschaffung der Zölle) unterschiedlich aus. Während landwirtschaftliche Großbetriebe in den Entwicklungs- und Schwellenländern, die Intensivlandwirtschaft betreiben und in erster Linie für den Export produzieren, aus solchen Handelsabkommen zum Teil als Gewinner hervorgehen, gehören kleinbäuerliche Produzentinnen und Produzenten zu den Verlierern. Ursache hierfür ist, dass ihre Produkte regelmäßig nicht konkurrenzfähig gegenüber den Agrarexporten der EU sind. Die Folge: Die Kleinbauern und -bäuerinnen verlieren ihre lokalen Märkte als Absatzmarkt, und werden in die Armut getrieben.

Die Möglichkeit der betroffenen Menschen, sich gegen die an ihnen begangenen Menschenrechtsverletzungen zu beschweren oder gar Klage einzureichen, sind bisher unzulänglich. In den Handelsabkommen der EU sind bislang keine Beschwerdemechanismen vorgesehen. Die in einigen EU-Abkommen vorgesehene Einrichtung eines Gemeinsamen Rates kann (in diesem Sinne) nicht als ein effektiver Beschwerdemechanismus bezeichnet werden, da sie regelmäßig über keine Durchsetzungs- oder Sanktionsmechanismen verfügen.

Eine Klage steht den Opfern von Menschenrechtsverletzungen infolge von Handels- und Investitionsabkommen daher nur im Rahmen der nationalen Jurisdiktion der am Handelsabkommen beteiligten Staaten zu. Klagen vor nationalen Gerichten scheitern jedoch in der Regel daran, dass die staatlichen Institutionen in den Gaststaaten nicht in der Lage oder willens sind, die Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Und in den Heimatstaaten stehen der Haftbarmachung ebenfalls große Hindernisse entgegen (s. oben Beantwortung der 2. Frage).